

Austeridade e dignidade da pessoa humana *

Joaquim Freitas da Rocha
Professor na Escola de Direito da Universidade do Minho

1. A abordagem de duas coordenadas materiais distintas e aparentemente distanciadas dificilmente poderá ser efetuada sem a delimitação dos respetivos pressupostos terminológicos, metodológicos e axiológicos, por forma a eliminar espaços discursivos de ambiguidade e a minorar a exposição a conclusões impulsivas e precipitadas. No quadro de tais pressupostos, impõe-se enfatizar que a abordagem aqui empreendida revestirá natureza eminentemente jurídico-normativa, no sentido em que terá por objeto e referência normas jurídicas (princípios, regras), válidas e operativas no concreto ordenamento jurídico português.

2. A dignidade da pessoa humana constitui o pináculo de qualquer ordenamento e até de qualquer outro modelo de existência que se queira reputar de aceitável. Em termos jurídicos, e em referência ao Estado de Direito, trata-se de um postulado inafastável — sendo por tal motivo erigido à categoria de princípio jurídico fundamental — que num enfoque material não é facilmente definível, mas que convoca algumas coordenadas axiologicamente insubstituíveis: (i) a pessoa humana é insuscetível de valoração (preço), (ii) é inviolável, e (iii) é sujeito do Direito, e não o seu objeto. Além disso, na estruturação de qualquer arranjo jurídico-organizatório sobrelevam as considerações a si atinentes e apenas depois se consideram as referências aos termos de organização e competência. Como princípio jurídico fundamental que é, invalida qualquer solução que a coloque em crise.

Importa enfatizar que a consideração dessa fundamentalidade arrasta uma exigência - a sobriedade. Vale isto por dizer que a sua invocação deve ser reservada para situações absolutamente excecionais nas quais a pessoa humana esteja realmente em causa e nas quais o restante arsenal principiológico densificador (eg., princípios da proporcionalidade, da igualdade, da segurança jurídica, da proteção da reserva da vida privada) não seja suficiente ou adequado. Caso contrário, enfrenta-se o perigo da

* Texto originalmente publicado em Pessoa, Direito e direitos, coord. de Nuno Oliveira e Benedita MacCrorie, Universidade do Minho, Escola de Direito, 2016. O presente texto pretende apenas materializar em forma escrita a intervenção proferida no âmbito do evento ao qual a presente obra se refere, assumindo, por isso, uma estrutura eminentemente coloquial.

banalização, pois a contínua — e por vezes exageradamente repetida — alusão à sua importância introduz o risco da desvalorização axiológica e jurídica.

3. A austeridade também não é uma realidade fácil de identificar e menos ainda de concetualizar, atendendo a que quando se convoca tal termo se alude frequentemente a uma pluralidade heterogénea de estados, factos, atos ou situações que podem não ter entre si elementos unificadores bastantes. Em todo o caso, é possível dizer que a austeridade pode ser vista como um período (temporal), como uma concreta medida — de natureza restritiva e ablativa — ou como uma política ¹. Neste último sentido — que será aquele que mais relevará no contexto das presentes considerações — a austeridade pode ser perspetivada como o *conjunto de medidas de política orçamental de natureza restritiva que têm por objetivo a disciplina económico-financeira*, não sendo difícil de extrair de tal conceito os seguintes elementos constitutivos:

- i) Um elemento quantitativo - a política de austeridade materializar-se-á sempre numa realidade plural e não numa única medida isoladamente considerada;
- ii) Um elemento lógico-sistemático - as diversas medidas da política de austeridade deverão elas próprias enquadrar-se num conjunto de opções integradas e consistentes, de feição financeira e orçamental (*política orçamental*), e não ser encaradas como esparsas, avulsas ou isoladas, sem qualquer fator de *reductio ad unum*;
- iii) Um elemento material - as medidas referidas deverão ter natureza restritiva e limitadora de direitos, designadamente — embora não apenas — de direitos de feição patrimonial (eg., direito de propriedade privada, direito ao trabalho, direito a prestações sociais);
- iv) Um elemento teleológico - toda a política de austeridade deve ser pensada, delineada, e posteriormente executada, tendo em vista um fim mais amplo que a direcione (por exemplo, a prevenção de estados de insolvabilidade pública ou o cumprimento de determinada meta fixada ao nível de compromissos internacionais, como o cumprimento dos critérios estabelecidos no pacto de estabilidade e crescimento da zona euro).

¹ Para maiores desenvolvimentos, sugerimos o nosso “A Austeridade de um ponto de vista jurídico-constitucional”, in *A austeridade cura? A austeridade mata?* (coord. Eduardo Paz Ferreira), AAFDL, Lisboa, 2013, 649 e ss..

4. Como se referiu, a austeridade materializa-se num conjunto de medidas financeiras e orçamentais restritivas. Essas medidas irrompem quase sempre em estados de *crise económica*, ao ponto de com ela se confundirem. De um ponto de vista tipológico, pode dizer-se que existem medidas de austeridade respeitantes à receita pública e medidas de austeridade respeitantes à despesa pública:

- i) Do lado da receita pública, assumem particular destaque os aumentos diretos da imposição tributária (eg., aumento das taxas de imposto e outros tributos); a revogação, limitação ou suspensão de benefícios fiscais (como isenções, reduções, deduções ou abatimentos); a maior facilidade (permissividade) no acesso por parte da administração tributária a dados protegidos por sigilo (como os sujeitos a sigilo bancário); o incremento das ações de fiscalização e de inspeção tributária; ou o aumento das execuções fiscais e das penhoras por dívidas tributárias. Em todos os casos, transparece — ou pode transparecer — uma conceção *autoritária* e *inquisitória* do Direito tributário, que encara o contribuinte como o objeto de um procedimento e não tanto como o sujeito de uma relação jurídica em condições de tendencial paridade com o Estado.
- ii) Do lado da despesa pública, ganham relevo desde logo os despedimentos na função pública, bem assim como os denominados *cortes* nas prestações salariais e pensionistas públicas (*lato sensu*), e a restrição de prestações materiais nos domínios da educação, saúde, e assistência social (por exemplo, subsídios, abonos, participações, fornecimento de bens móveis ou imóveis).

Como se pode ver, e como já supra se adiantou, ao contrário do que uma visão meramente intuitiva poderia sugerir, a austeridade amplamente considerada está longe de se materializar somente em medidas restritivas de feição patrimonial e particularmente de restrição ao direito de propriedade. Será verdade que na maior parte das situações será isso o que acontece (aumentos de impostos, cortes nas

pensões, etc.), e até serão estas situações aquelas que terão maior visibilidade e relativamente às quais os destinatários mais se insurgirão. Porém, casos existem (como por exemplo o alargamento das possibilidades de derrogação do sigilo bancário por parte do *fisco*, ou o maior número de inspeções) em que o que está em causa serão outras dimensões constitucionais relevantes (como a proteção dos dados que integram a reserva da vida privada ou a inviolabilidade do domicílio ou da correspondência), as quais, ainda que menos visíveis, não prescindem de atenção e de aferição da correspondente validade jurídica e jurídico-constitucional.

5. A colocação temática das duas coordenadas em conjunto (dignidade da pessoa humana e austeridade) convoca um conjunto de questões às quais a ciência jurídica não pode ficar indiferente, atenta a inerente relevância jurídico-axiológica, jurídico-constitucional e jurídico-financeira. Entre tais questões, pode salientar-se as que seguem:

- i) A austeridade é compatível com o postulado da dignidade da pessoa humana?
- ii) Será possível assegurar a todos uma existência digna sem a execução prévia de medidas de austeridade que possibilite a captação de receitas públicas e a efetivação de despesas públicas?
- iii) Será legítimo retirar direitos às pessoas (cidadãos, famílias e empresas) para, por vias da austeridade, resolver problemas do Estado (dívida pública, défice público, desequilíbrios orçamentais)?
- iv) A aceitação da austeridade não significará um primado do Direito orçamental sobre o Direito Constitucional?

Ora, sem prejuízo da indiscutível valia problemática destas e de várias outras questões que no mesmo alinhamento temático poder ser colocadas, a verdade é que uma análise racional e pragmática destes tópicos resultará numa conclusão, no mínimo, dececionante: trata-se de questões que não são novas e às quais, bem vistas as coisas, a Teoria geral do Direito (e em particular o Direito constitucional e o Direito financeiro) já têm conseguido dar resposta. Esta última passará pelas ideias de compatibilização de normas e de concordância prática de pretensões jurídicas, em termos de se considerar que não apenas merecem tutela e proteção os Interesses públicos inerentes às medidas de austeridade (estabilidade das finanças públicas, cumprimentos de compromissos assumidos internacionalmente), como os direitos

adquiridos com base em expectativas legítimas por parte dos vários sujeitos. O que não se poderá fazer será absolutizar qualquer uma das coordenadas em confronto, pretendendo fazer crer que a mesma constitui um direito sem restrição.

O único "direito absoluto" e intangível aqui em causa é precisamente a dignidade da pessoa humana, a qual, em muitas das situações referidas, não chegará a estar colocada em crise. Daí que se diga que se alguma *novidade* haverá resultante das recentes retóricas de austeridade, ela limitar-se-á à reafirmação de algo que não sofre contestação: a austeridade não pode privar ninguém de prestações relativas à existência condigna — o que não significa que não possa privar de nada, em absoluto — e não pode significar a renúncia à exigência das mesmas.

De resto, vê-se com reservas a referência a tal postulado, em matéria de Direito financeiro público, muito por causa da banalização que daí pode decorrer.

A grande “conclusão” que se pretende apresentar com a presente intervenção é tão-somente esta: as respostas às questões colocadas não emergem de qualquer paradigma novo que deva ser inventado ou reinventado por causa da(s) crise(s), mas antes resulta da consideração de uma adequada metódica jurídica, nos aspetos subjetivo (posições jurídicas subjetivas, direitos fundamentais) e objetivo (bens jurídicos, valores juridicamente protegidos). Desde logo, porque novos também não parecem ser os os problemas agora suscitados, embora se possa convir que os mesmos aparecem eventualmente com uma roupagem renovada. Em qualquer caso, nada há de novo a acrescentar ao já ensinado classicamente pela postura da concordância prática e da harmonização. Aqui, a concordância estabelecer-se-á, está bom de ver, entre as medidas restritivas preconizadas e que materializam a política de austeridade – medidas essas que devem passar pelo crivo da absoluta necessidade, adequação e proporcionalidade – e as exigências decorrentes da dignidade da pessoa humana.

Enfim, no modo tópico e sumário a que nos propusemos refletir, estas são as considerações que apraz verter em discurso. Naturalmente que muito mais haveria a problematizar, ponderar e expressar, mas os desenvolvimentos que aqui rareiam poderão ser objeto de futuras revisitações destes âmbitos temáticos.